

Pravno varstvo posameznika v upravnem pravu Evropske unije

Matej Avbelj^{*}

UDK 342.922(4)EU
339.923:061.1>(4)EU
Original scientific paper / izvorni znanstveni rad
Received / primljeno: 4. 4. 2014.
Accepted / prihvaćeno: 18. 12. 2014.

Prispevek se osredotoča na upravno pravo EU, ki je ena od sodobnih pojavnih oblik upravnega prava in katerega obseg in pomen v zadnjih letih skokovito naraščata. Prispevek uvodoma opredeli, kaj upravno pravo EU sploh je. Temu sledi analiza ustvarjalcev upravnega prava EU, kakor tudi njegovih naslovnikov. V okviru teh je osrednja pozornost namenjena posamezniku. Predstavljeni so različni načini, kako upravno pravo EU vpliva na položaj posameznika in, z druge strani, kako lahko posameznik zavaruje svoje pravice in pravne interese v upravnih postopkih z evropskimi upravnimi organi. Prispevek sklene s kratko oceno pravnega položaja posameznika v upravnem pravu EU in z nekaj predlogi za njegovo izboljšavo.

Ključne besede: upravno pravo EU, modeli upravljanja v EU, pravno varstvo posameznika, upravni in sodni nadzor

^{*} Izv. prof. dr. sc. Matej Avbelj, izvanredni profesor za evropsko pravo Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, Slovenija (associate professor of European Law, Graduate School of Government and European Studies, Kranj, Slovenia, e-mail: avbelj@gmail.com)

1. Uvod

Upravno pravo Evropske unije (EU) je relativni praktični predvsem pa teoretični novum. Enako kot celotno moderno pravo je bilo tudi upravno pravo izvirno in tradicionalno vezano na državo (Avbelj, 2014: 50–51). Njegovi ustvarjalci in izvajalci so bili državni organi, ki so nastopali s pozicije avtoritete in moči. Upravno pravo je tako v svojem temelju hierarhično osnovano pravo, ki ga kreirajo za to posebej pooblašeni državni organi. Njihova pooblastila za upravno delovanje so bodisi izvirna bodisi s strani primarnih organov prenesena na druge izvajalce javnih pooblastil, ki po svojem pravnem statusu niso nujno niti državni niti javni organi. Skozi zgodovino so se izvajalci upravne funkcije, s tem pa tudi ustvarjalci upravnega prava in njegov koncept sam, spreminjali (Kingsbury, 2009: 23–57). Krog izvajalcev upravne funkcije se je decentraliziral in s tem širil. To velja tako za raven države, kakor onkraj nje. S funkcionalno diferenciacijo družbe (Teubner, 1998: 149; v: Fischer-Lescano, Teubner, 2004: 1007), ki je sovpadala s porastom števila nedržavnih upravljavskih akterjev, tako na ravni države še bolj pa onkraj nje, se je upravna funkcija tudi postopno ločevala in slednjič na številnih segmentih povsem osamosvojila od države (Heere, 2004). Prav tako se je spremenila njena narava: oblastno, hierarhično na vertikalnem odnosu utemeljeno upravno funkcijo v smislu vladanja (*government*) je postopoma dopolnilo in hkrati tudi zamenjalo bolj horizontalno, dialoško, inkluzivno in sodelovalno upravljanje (*governance*). Prišlo je do premika od sistema vladanja k sistemu upravljanja (Peters, Pierre, 1998).

Danes tako o upravnem pravu ni več mogoče govoriti zgolj v državnem kontekstu. Upravljaljske funkcije, pogosto povsem neodvisno od države, izvajajo organi številnih mednarodnih organizacij, globalnih nevladnih organizacij, globalnih korporacij, kakor tudi organi supranacionalne organizacije, ki sliši na ime EU (Kingsbury et al., 2005). To pa pomeni, da je sodobno upravno pravo čedalje težje opredeliti. Že v državnem kontekstu je bila njegova opredelitev pogosto zgolj negativna: upravno pravo je tisto, ki ni ustavno in zakonodajno pravo, nastaja, velja in učinkuje pa prav v prostoru, ki ga zamejujeta prva dva. Če odvzamemo državni kontekst in klasični vertikalni odnos, ko torej umanjkata ustava in zakonodaja kot dva mejnika na polju opredeljevanja upravnega prava, se lahko zgodi, da upravno pravo zlagoma najdemo povsod in zato hkrati tudi nikjer. Preveč vseobsežna opredelitev upravnega prava namreč nujno pomeni njegovo definicijsko izvotlitev in izgubo značilno svojih parametrov, po katerih se loči od drugih vrst prava.

Če bi torej bili prisiljeni poiskati neko minimalno sodobno opredelitev upravnega prava, tako da bi to zajemalo obe: klasično upravno in novo upravljavsko funkcijo, bi upravno pravo lahko opredelili kot sledi. Upravno pravo je tisto, ki ga ustvarjajo upravni organi in organi upravljanja za nedoločen ali pa določen krog naslovnikov, odvisno od tega, ali gre za splošne ali za posamične upravne akte; pri čemer je njihov učinek praviloma zavezujoč (obvezen). Nastanek upravnih aktov, drugače kot pri civilnem pravu, z izjemo javnopravnih/upravnih pogodb, kot jih poznajo v na primer v Franciji (Brown, Bell, 2003: 202) in se tudi drugje vse bolj uveljavljajo, ni odvisen od soglasja naslovnikov, so pa načeloma prisilno izvršljivi bodisi (slednjič) s strani države ali pa s strani druge entitete, ki v ta namen poseduje ustrezna formalna sredstva. Po vsebini lahko, tako kot pri drugih vrstah prava, ločimo materialno in procesno upravno pravo. Z materialnim upravnim pravom se določa vsebina pravic, obveznosti in pravnih interesov naslovnikov upravnih aktov. S procesnim upravnim pravom pa se opredeljuje postopek uresničevanja zadevnih vsebinskih pravic, obveznosti in pravnih interesov. Po svoji funkciji pa upravno pravo služi zagotavljanju izvajanja najrazličnejših upravljavskih (regulatornih) nalog, opredeljenih v hierarhično nadrejenih predpisih, največkrat ustavne ali pa zakonodajne narave. Z drugimi besedami, upravno pravo je tisto, ki omogoča, da (veliki) upravni in upravljavski sistemi: država, lokalne skupnosti, EU, mednarodne organizacije, NGO-ji, korporacije in drugi lahko kar se da učinkovito izvajajo svoje pristojnosti in v njih utemeljene politike.

Namen tega prispevka ni analizirati pojem upravnega prava in njegovo, v zadnjih letih še posebej, spreminjajočo se naravo kot tako. Prispevek se osredotoča zgolj na eno od pojavnih oblik upravnega prava, na upravno pravo EU, katerega obseg in pomen v zadnjih letih skokovito naraščata. Prispevek želi najprej opredeliti, kaj upravno pravo EU sploh je. Temu sledi analiza ustvarjalcev upravnega prava EU, kakor tudi njegovih naslovnikov. V okviru teh bo osrednja pozornost namenjena posamezniku. Prispevek bo predstavil različne načine, kako upravno pravo EU lahko vpliva na položaj posameznika in, z druge strani, kako lahko posameznik zavaruje svoje pravice in pravne interese v upravnih postopkih z evropskimi upravnimi organi. Prispevek sklene s kratko oceno pravnega položaja posameznika v upravnem pravu EU in z nekaj predlogi za njegovo izboljšavo.

2. Pojem upravnega prava EU

Upravno pravo EU nastaja v okviru Evropske unije. Začetki EU segajo v leto 1951., ko je bila podpisana Pogodba o Evropski skupnosti za premog in jeklo (Trstenjak, Brkan, 2012: 71–89). Odtlej se je Evropska unija, ki jo kot pravni subjekt in kot pojem prvič uvede šele Maastrichtska pogodba iz leta 1993., pod vplivom hkratnih procesov poglobljanja in širitve, razvila v specifično pravno-politično tvorbo: zvezo suverenih držav in nadnacionalne ravni (Avbelj, 2011b), ki danes združuje že 28 držav članic in katere pristojnosti se raztezajo že domala na vsa področja, ki so bila tradicionalno značilna za državo. Pojem upravnega prava EU, njegov obseg in dometa je v neposredni pozitivni korelaciji z opisanim procesom poglobljanja integracije. Na začetku, ko so bile tri evropske skupnosti omejene zgolj na izvrševanje ekonomskih pristojnosti, je bil obseg izvirne upravljalvske funkcije EU relativno ozek, k temu pa je sodilo tudi ustrezno manj ali celo nerazvito evropsko upravno pravo. S prenosom vedno novih pristojnosti na supranacionalno raven pa se je posledično morala krepiti tudi upravljalvska funkcija v EU in z njo njeno lastno upravno pravo.

Tako kot v nacionalnem kontekstu je mogoče tudi upravno pravo EU najprej opredeliti negativno. Upravno pravo EU tako obsega vse tiste pravne vire EU, splošne, abstraktne, posamične in konkretne, ki po svoji naravi niso ustanovna pogodba ali pa zakonodajni akt. Pravne vire EU je sicer mogoče deliti na več načinov (Trstenjak, Brkan, 2012: 168–206). V osnovi ločimo primarno in sekundarno pravo EU. Primarno pravo je hierarhično nadrejeno sekundarnemu in služi kot pravna podlaga za njegovo nastajanje. Primarno pravo ustvarjajo države članice EU kot gospodarice ustanovnih pogodb¹ in s tem zagotavljajo pravni okvir delovanja institucijam EU, ki so tvorke sekundarnega prava EU. Primarno pravo tako obsega ustanovne pogodbe EU: Pogodbo o Evropski uniji (PEU), Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU) in Listino temeljnih pravic, ki so trenutno zbrane v dokumentu, znanim pod nazivom Lizbonska pogodba. V primarno pravo EU prav tako sodijo vsi pravni akti, ki kakorkoli spreminjajo ustanovne pogodbe, med katerimi velja posebej omeniti pogodbe o pridružitvi novih držav k EU.

Sekundarno pravo, kot že rečeno, sprejemajo institucije EU in se deli na zavezujoče in nezavezujoče. Med zavezujočimi viri sekundarnega prava

¹ Tako jih je poimenovalo nemško zvezno ustavno sodišče v svoji znameniti Maastrichtski sodbi (Baquero Cruz, 2008).

EU je treba najprej omeniti mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila EU sama, včasih pa tudi skupaj s svojimi državami članicami. Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih aktov EU sodi pod primarno pravo EU, je pa nadrejeno notranjemu sekundarnemu pravu EU (Mendes, 2011: 11). Zavezujoče notranje sekundarno pravo EU tvorijo zakonodajni in nezakonodajni akti. Lizbonska pogodba je med njimi uvedla preprosto ločnico: postopek nastajanja. Zakonodajni akti so tako tisti, ki nastajajo po zakonodajnem postopku in imajo lahko pravno obliko uredbe, direktive in sklepa (288. člen PDEU). Nezakonodajni akti pa so tisti, ki nastajajo po drugih, torej nezakonodajnih postopkih. Nezakonodajni akti so načeloma, kot pove že njihove ime, temeljni vir evropskega upravnega prava. Delimo jih na delegirane in izvedbene.

Delegirani akti so predpisi, ki se splošno uporabljajo za namene dopolnjevanja ali spreminjanja nebistvenih elementov zakonodajnih aktov.² Sprejema jih Komisija po pooblastilu Evropskega parlamenta in Sveta. Pooblastilo, ki je, sledeč načelu zakonitosti, vsebovano v zakonodajnem aktu, mora izrecno opredeliti cilj, vsebino, področje uporabe in svoje trajanje (290. člen PDEU, Vatovec, 2010: 71–73). Delegirani akti so lahko uredbe, direktive in sklepi, ki pa morajo v svojem nazivu, zato da se jasno ločijo od zakonodajnih aktov, nositi pridevnik »delegirani« (290/3. člen PDEU). Pri opredeljevanju delegiranih pravnih aktov kot upravnih aktov je treba biti previden. Delegirane pravne akte resda sprejema Komisija v okviru svoje upravljaljske funkcije, vendar pa ti akti po svoji formi in vsebini niso upravno-izvršilne narave. Ker delegirani akti spreminjajo zakonodajne, so tako tudi sami zakonodajne narave, s to posebnostjo, da so podrejeni izvirnim zakonodajnim aktom.³

Ker zaradi njihove hibridne narave delegiranih pravnih aktov tako ni mogoče uvrščati med upravne predpise, so temeljni zavezujoči vir evropskega upravnega prava izvedbeni akti. Te v primeru prenesenih izvedbenih pooblastil praviloma sprejema Komisija, izjemoma pa tudi Svet (291. člen PDEU). Izvedbeni akti sicer nastajajo v sistemu komitologije, namenjeni pa so izvajanju zakonodajnih aktov. Tako pri delegiranih kot izvedbenih predpisih gre največkrat za istega normodajalca, namreč Komisijo, zato je razločevanje med akti pogosto precej težko. Ker pa je razločevanje med obema vrstama aktov zaradi povsem različnega sistema nadzora nad nji-

² 290. člen PDEU izrecno določa, da so bistveni elementi posameznega področja predmet zakonodajnega akta in torej ne morejo biti predmet prenosa pooblastila.

³ Taka praksa in pravna hierarhija izhaja iz držav, kjer poznajo t.i. delegirano zakonodajo, npr. Francija.

hovim nastajanjem pomembno, se je v ta namen ponovno uveljavil precej formalističen razlikovalni pristop. Tako so delegirani akti tisti, ki dopolnjujejo in spreminjajo zakonodajne akte, izvedbeni akti pa tega ne počno. Vendar pa se to razlikovanje, kot opozarjajo nekateri avtorji, izkaže za preveč formalistično, saj v praksi vsako izvajanje predpisa neizbežno pomeni tudi njegovo dopolnjevanje (Craig, 2012: 133–136). Ločnica med delegiranimi in izvedbenimi akti je potemtakem tanka in izmuzljiva.

Zaenkrat se tako zdi, da je formalnopravni domet upravnega prava EU precej ozek. K njemu med zavezujočimi predpisi lahko torej v celoti prištevamo le izvedbene akte. Vendar pa s tem viri upravnega prava EU še zdaleč niso izčrpani. Med zavezujočimi velja izpostaviti vsaj sklepe, ki jih praviloma soglasno sprejemata Svet in Evropski svet na področju zunanje in varnostne politike.⁴ Potem so tu še statuti in drugi interni akti, zlasti poslovniki, institucij, agencij in uradov EU, omeniti pa velja tudi medinstitucionalne sporazume (295. člen PDEU). Vsi ti upravni akti so zavezujoči in splošni, pri čemer je krog njihovih naslovnikov odvisen od namembnosti akta. K zavezujočim upravnim aktom jasno sodijo tudi posamični in konkretni upravni akti, ki pa imajo od Lizbonske pogodbe praviloma le obliko sklepa.⁵ Večji kot nabor zavezujočih upravnih aktov, pa je nabor formalno nezavezujočih. Kot nezavezujoča pravna akta PDEU formalno predvideva le priporočilo in mnenje, vendar pa je praksa segla mnogo dlje (Hofmann et al., 2011, 5. poglavje).

Jedro formalno nezavezujočih upravnih predpisov EU tako predstavlja t.i. mehko pravo (*soft-law*) (Senden, 2004). To zajema najrazličnejše dokumente: resolucije, deklaracije, akcijske programe, sporočila, bele knjige, zelene knjige, smernice, poročila, »road-maps«, memorandumne in drugo. Mehko pravo vsebuje formalno nezavezujoče programske norme, s katerimi se institucije, zlasti pa Komisija, odzivajo na srednjeročne in dolgoročne normodajne izzive. Mehko pravo največkrat nastaja, kadar je sprejem formalnih zavezujočih predpisov še preuranjen, ali pa kadar med državami članicami še ni zadostne pripravljenosti za njihov sprejem. Kljub svoji formalno nezavezujoči naravi pa mehko pravo še zdaleč ni brez pomena, saj odraža normodajne ambicije Komisije za razvoj prava EU v bolj ali manj oddaljeni prihodnosti. Sodišče EU je sicer pri mehkem pravu opozorilo na pomen vsebinske presoje. Kljub njihovi formalni neobvezni naravi je

⁴ 24. člen PEU, v povezavi s 25. členom PEU, ki predvideva sprejemanje sklepov o določitvi: ukrepov, ki naj jih izvaja Unija; stališč, ki naj jih sprejme Unije in podrobnosti izvajanja prej omenjenih aktov.

⁵ Pred tem je pravna ureditev EU razlikovala med odločbo in sklepom.

Sodišče, kadar je presodilo, da primeri mehkega prava vsebujejo pravna pravila, ki svojim naslovnikom nalagajo določeno vedenje in ravnanje, tudi mehko pravo razglasilo za zavezujoče in ga kot takega podvrglo sodnemu nadzoru.⁶

Dosedanja razprava je bila posvečena materialnemu upravnemu pravu EU, kako pa je s procesnim? Kot ugotavljajo vodilni strokovnjaki na tem področju, je upravno procesno pravo EU izrazito fragmentirano in zato precej zapleteno (ReNEUAL, 2013: 1). Zaznamuje ga njegov spontan, skorajda eksperimentalni, nesistematiziran razvoj skozi prakso, ki se je glede na konkretne potrebe in izzive na različnih področjih pristojnosti EU razvijala različno (ReNEUAL, 2013: 5). V ta namen že dalj časa v okviru Komisije in v različnih strokovnih krogih potekajo strokovne razprave in se oblikujejo predlogi, ki bi pripeljali do večjega poenotenja ali pa celo kodifikacije upravnega procesnega prava EU. Eden takih primerov je Osnutek modelnih pravil evropskega procesnega upravnega prava, ki ga je pripravila strokovna skupina ReNEUAL. Vendar pa se ti strokovni krogi soočajo z več izzivi: političnimi, pravnimi ter povsem konceptualnimi. Med političnimi prednjači predvsem vprašanje zadostne podpore med državami članicami za samo kodifikacijo. Z vidika prava se pojavlja problem ustrezne pravne podlage za tak ukrep (ReNEUAL, 2013: 11–14). Konceptualni problemi pa se ob dejstvu precejšnjih razlik med upravno-procesnimi modeli držav članic nanašajo zlasti na zasnovo samega evropskega procesnega upravnega prava, ki ga zaznamuje t.i. sestavljena narava (ReNEUAL, 2013: 8–10).

Upravni predpisi in administrativni akti ter ukrepi EU pogosto nastajajo v prepletu upravljalvske funkcije med institucijami EU ter upravnimi organi držav članic. To je zapletena večnivojska normodajna in odločevalska struktura, ki lahko s svojimi predpisi in posamičnimi odločitvami konkretno vpliva tudi na pravice, dolžnosti in pravne interese posameznikov, tako fizičnih kot pravnih oseb. V nadaljevanju si bomo na kratko ogledali strukturo večnivojskega upravnega delovanja EU in načela, s katerimi je zlasti v postopkih odločanja napram posameznikom zavezana. Sklenili bomo s kritično analizo mehanizmov upravnega in sodnega varstva posameznikov zoper odločitve upravnih organov EU.

⁶ Glej npr. zadeva C-325/91 Francija proti Komisiji.

3. Subjekti upravnega prava EU

Zaradi specifičnega razvoja Evropske unije, ki je namesto na klasični federalni metodi temeljil na komunitarni supranacionalni metodi inkrementalizma (Avbelj, 2007), je bila upravna funkcija v EU od samega začetka načeloma pridržana upravnim organom držav članic. To še danes potrjuje 291. člen PDEU, ki odgovornost za izvajanje pravno zavezujočih aktov EU primarno polaga na ramena držav članic (291/1. člen PDEU). Uprava EU tako izvaja predpise EU le izjemoma sama, če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov in če se v ta namen na Komisijo ali Svet prenesejo ustrezna izvedbena pooblastila (291/3. člen PDEU). Takemu načinu upravljanja ni bil podrejen samo institucionalni razvoj EU, v okviru katerega je bila EU z »izposojajo« nacionalnih upravnih organov razbremenjena izgradnje lastne razvejanje in potencialno tudi finančno zahtevne administracije, temveč mu je sledil tudi sam razvoj prava EU, še zlasti njegovih sodno-ustvarjenih temeljnih načel.

V odsotnosti evropske administracije (pa tudi pravosodja) federalnega tipa je bilo za zagotovitev enotne in učinkovite uporabe prava EU na ozemlju vseh držav članic treba zagotoviti mehanizme, ki bodo nacionalne upravne organe spodbudili, v primeru kršitev pa tudi prisili, k ustreznemu izvajanju prava EU. Na supranacionalni ravni je bil za to v naprej predviden en sam pravni mehanizem, in sicer tožba zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU, ki jo lahko vloži Evropska komisija zoper državo kršiteljico (258. člen PDEU). Če je Komisija v zgodnji fazi razvoja prava EU v pogojih maloštevilnega članstva še lahko igrala vlogo ekskluzivnega varuha ustanovnih pogodb, pa tega s poglobljanjem in širitvijo EU od nje ni bilo mogoče več pričakovati. Kako naj dandanes institucija EU z 28 komisarji in le nekaj več kot 23.000 uslužbenci (Evropska komisija, 2014) nadzoruje spoštovanje razvejanega *acquis communautaire* s strani še bolj razvejanih administracij 28 držav članic? Ne more in tega tudi več (ekskluzivno) ne počne. Podatki kažejo, da se trend števila vloženih tožb, ki jih zoper države članice zaradi nespoštovanja prava EU vloži Komisija, očitno zmanjšuje. Če je bilo tovrstnih tožb pred Sodiščem leta 2008. še 207, jih je bilo leta 2012. le še 58 (Sodišče EU, 2013., 90–93).⁷ Vlogo nadzornika nad izvajanjem prava EU pred nacionalnimi organi je zato moral prevzeti nekdo drug.

⁷ Leta 2008. je bilo teh tožb 207, 2009 142, 2010 128, 2011 73 in 2012 58.

To so storili posamezniki: fizične in pravne osebe iz držav članic, potem ko jim je Sodišče z razvojem načel neposredne uporabnosti, neposrednega učinka in načela primarnosti (Avbelj, 2011a: 63-119; Avbelj, 2011b) omogočilo, da se za uveljavitev svojih pravic po pravu EU neposredno pred nacionalnimi organi sklicujejo na predpise prava EU, ki jim te pravice dajejo. Posamezniki kot nosilci pravic in obveznosti po pravu EU so tako tisti, ki s sprožanjem nacionalnih upravnih in sodnih postopkov silijo države članice in njihove organe, da pravo EU uporabljajo pravilno in učinkovito. Za hkratno zagotovitev enovite uporabe prava EU pa je dodatno namenjen postopek predhodnega odločanja po 267. členu PDEU,⁸ ki v kombinaciji z načelom neposredne učinkovitosti s pomočjo posameznikov vzpostavlja učinkovit sistem nadzora spoštovanja prava EU s strani držav članic (Weiler, 1991: 2421).

Ker so upravne naloge EU tako večinoma izvajali upravni organi držav članic, je to pomenilo, da so posamezniki svoje materialne in procesne upravne pravice uveljavljali in branili pred nacionalnimi organi. Upravni spori v zvezi z materialnimi pravicami iz prava EU so se tako večinoma vršili pred nacionalnimi upravnimi organi in sodišči na podlagi nacionalnih procesnih predpisov. Zato dolgo časa tudi ni bilo nikakršne potrebe po razvoju lastnega, avtonomnega upravnega procesnega prava EU. Še danes, kljub pozivom h kodifikaciji, ki smo jih omenili zgoraj, se v upravnih postopkih pred nacionalnimi organi glede pravic, ki izhajajo iz materialnih predpisov EU, uporabljajo nacionalni procesni predpisi, če ne obstajajo posebna upravno procesna pravila EU, ob pogoju, da nacionalni procesni predpisi zadostijo kriterijem, ki jih je predpisalo Sodišče za spoštovanje nacionalne procesne avtonomije (Galetta, 2010).

Kljub temu da je levji delež upravljanja iz naslova prava EU pripadel organom držav članic, pa so od vsega začetka o pravicah, obveznostih in pravnih interesih v upravnih postopkih neposredno odločali tudi organi EU. S poglobljanjem integracije se je, seveda, število teh postopkov povečevalo in še posebej od 90-ih let prejšnjega stoletja dalje je zaznaven jasen trend krepitve lastne administracije EU (Saurer, 2009, 432 in nasl.), s tem pa tudi podvrženosti posameznika njenim odločitvam. To pomeni, da izključno nacionalne upravnoprocesne in sodne kavele ne zadoščajo več, saj ne

⁸ Da posamezniki v povezavi s postopkom predhodnega odločanja postopoma prevzemajo funkcijo nadzora nad državami članicami v zvezi spoštovanjem prava EU priča tudi trend števila postopkov s predhodnim vprašanjem, ki se v primerjavi s tožbo zaradi nedelovanja povečuje. Če sta bila leta 2009 sprožena 302 postopka po 267. členu PDEU, jih je bilo leta 2012 že 404 (Sodišče EU, 2013: 90).

pokrivajo postopkov, kjer supranacionalni organi, sami neposredno odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov. S postopnim premikom težišča izvajanja EU predpisov z nacionalnih organov na organe EU se tako poraja tudi naraščajoča potreba po izvirnih supranacionalnih procesnih in materialnih kavitelah za zavarovanje pravic posameznika v vse številčnejših upravnih postopkih na ravni EU. Prav te si bomo ogledali v nadaljevanju, še pred tem pa bomo na kratko analizirali, kdo vse sploh so izvajalci upravljaljskih funkcij EU, ki s svojim delovanjem lahko neposredno vplivajo na položaj posameznika.

3.1. Trije modeli upravljanja v EU

Znotraj EU ločimo tri modele upravljanja: neposredno, deljeno in posredno.⁹ Za neposredno upravljanje gre kadar Komisija izvršuje proračun in s tem predpise EU z lastnimi službami, vključno s svojimi zaposlenimi v delegacijah EU pod nadzorom vodje delegacije ali prek izvajalskih agencij (58/1a, Finančna uredba). Klasični primeri neposrednega upravljanja so odločanje o dopustnosti podeljevanja državnih pomoči in izvajanje področnih programov EU (Craig, 2012: 56 in nasl.). Tu imajo izrazit pomen agencije EU: zlasti izvajalske s sedežem v Bruslju, pa tudi regulatorne oz. decentralizirane, ki jih je dandanes že več kot 30 in se nahajajo v številnih državah članicah EU (Craig, 2012: 148). Omeniti pa velja še številne druge organe neposrednega upravljanja, ki jih je ustanovil Svet, ali pa ki delujejo znotraj specializiranih pogodb, kot je EURATOM (Craig, 2012: 147). Neposredno upravljanje sicer še vedno zajema manjši delež vseh upravljaljskih nalog EU, vendar pa se njegova pojavnost z leti stopnjuje. Pri neposrednem upravljanju nastaja izključno upravno pravo EU, torej upravno pravo EU v ožjem smislu (*stricto sensu*), ki ga ustvarjajo samo institucije in organi EU brez sodelovanja nacionalnih administracij.

Prevladujoč način upravljanja v EU je deljeno upravljanje, kjer se naloge upravljanja in izvrševanja proračuna EU prenesejo na države članice, Evropska komisija pa prvenstveno ohrani nadzor nad njimi. Finančna uredba predpisuje, da pri deljenem upravljanju Komisija in države članice pri upravljanju s sredstvi EU skupaj in vsaka zase prevzemajo odgovornost za zakonito in finančno ustrezno izvajanje nalog (59/1. člen, Finančna

⁹ Pri tej delitvi se naslanjamo na Uredbo EU o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije 966/2012 Ur.l. EU 298/34, z dne 26. 10. 2012 (Finančna uredba), 58. člen. Za obširno strokovno analizo glej Hofmann et al., 2011, III. del.

uredba). Komisija in države članice morajo tako pri deljenju upravljanju upoštevati načela dobrega finančnega poslovanja, preglednosti in nediskriminatornosti ter zagotavljati prepoznavnost delovanja Unije (59/1. člen, Finančna uredba). V ta namen morajo države članice sprejemati vse potrebne ukrepe, vključno z zakonodajnimi, regulativnimi in upravnimi, katerih izvajanje spremlja in nadzoruje Komisija (59/2. člen Finančna uredba). Pri deljenju upravljanju (u)pravne posledice za posameznike ustvarjajo upravni organi držav članic na podlagi nacionalnih upravnih postopkov v okviru nacionalne procesne avtonomije. Tu gre torej za upravno pravo EU v širšem smislu (*lato sensu*).

Slednjič omenimo še posredno upravljanje. V okviru tega naloge upravljanja in izvrševanja Komisija prenese na tretje države ali organe, ki jih te imenujejo; mednarodne organizacije in njihove agencije; EIB in Evropski investicijski sklad; organe, ustanovljene s PDEU in Pogodbo EURATOM (208.–209. člen, Finančna uredba); na subjekte javnega prava, kakor tudi na subjekte zasebnega prava, ki opravljajo javne storitve ali so pooblaščenici za izvajanje javno-zasebnih partnerstev, če zagotavljajo ustrezna finančna jamstva; ter na pristojne osebe, pooblaščenice za izvajanje določenih ukrepov skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) (58/1. člen, Finančna uredba). Prenos upravljanja na našete subjekte Komisija lahko izvrši samo, če obstajajo pregledni, nediskriminacijski, učinkoviti in uspešni postopki pregleda za dejansko izvajanje takih nalog (58/3. člen, Finančna uredba). Pri tem Komisija ne sme prenesti izvršilnih pooblastil, ki bi vključevala možnost prostega preudarka v zvezi s političnimi odločitvami (58/7. člen, Finančna uredba), prav tako pa pooblaščenici subjekti ne pridobijo statusa odredbodajalca (58/6. člen, Finančna uredba). Pri posrednem upravljanju pravne posledice za posameznike torej ustvarjajo subjekti, na katere je Komisija prenesla ustrezna pooblastila. Tudi oni so tako ustvarjalci upravnega prava EU v (naj)širšem smislu.

Če potemtakem na upravno pravo EU pogledamo s perspektive subjektov, ki ga ustvarjajo, lahko rečemo, da je upravno pravo EU tisto, ki ga ustvarjajo institucije in drugi organi EU sami; ki ga kreirajo nacionalni upravni organi ter vsi drugi subjekti: mednarodnopravni, javni in zasebni, na katere je Evropska komisija prenesla ustrezna pooblastila. Zoper vse te subjekte upravnega prava EU, zlasti kadar odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih interesih posameznikov, mora obstajati pravno varstvo. Preden si bolj natančno pogledamo, kako je to organizirano, pa velja nekaj vrstic posvetiti tudi standardom nastajanja in izvajanja upravnega prava EU.

3.2. Vsebinski standardi upravnega prava EU

Ti standardi so zajeti v temeljnih načelih upravnega prava EU in pravicah, vezanih na upravno pravo EU v širšem smislu, najdemo pa jih raztresene po različnih pravnih aktih EU. 298. člen PDEU tako predvideva obstoj evropske uprave, ki bo odprta, učinkovita in neodvisna. 41. člen Listine EU o temeljnih pravicah izrecno zagotavlja pravico do dobrega upravljanja. Iz nje primarno izhaja pravica, da institucije, organi, uradi in agencije zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. 2. odstavek 41. člena Listine pa primeroma našteva še druge pravice: pravico izjasniti se pred sprejetjem kakršnegakoli posamičnega ukrepa, ki zadeva posameznika; pravico do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti; pravico do povrnite škode, ki so jo povzročile institucije EU ali uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti ter pravico do uporabe svojega jezika v upravnih postopkih. Še najbolj celovito in na enem mestu, vendar pa v obliki mehkega prava, standarde delovanja upravnih organov EU ureja Kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev (Mendes, 2009). Kodeks, ki konkretizira in bolj natančno pojasnjuje pravkar predstavljeno pravico do dobrega upravljanja in ga je leta 2001 s svojo resolucijo potrdil Evropski parlament vsebuje 24 načel dobrega upravljanja, ki vsebinsko uokvirjajo upravno pravo EU.¹⁰ Kodeks primarno velja za vse uradnike in druge uslužbence EU, za katere veljajo kadrovske predpisi in pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev pri njihovih odnosih s fizičnimi in pravnimi osebami (2/1. člen Kodeksa). Pomembno pa je, da nalaga tudi institucijam EU in njihovim upravam, da zagotovijo spoštovanje kodeksa še za druge osebe, ki za njih opravljajo delo, kot so zaposleni na podlagi pogodb zasebnega prava, strokovnjaki iz nacionalnih državnih služb na začasni premestitvi ter pripravniki (2/2. člen Kodeksa).

¹⁰ To so načela: zakonitost; prepoved diskriminacije; sorazmernost; prepoved zlorabe položaja; nepristranskost in neodvisnost; objektivnost; upravičena pričakovanja, doslednost in svetovanje; poštenost; vljudnost; odgovarjanje na pisma v jeziku državljanov; potrdilo o prejemu in navedba pristojnega uradnika; obveznost dodelitve pristojnosti službi institucije; pravica do izjasnitve in dajanja izjav; časovni okvir za sprejemanja sklepov; obrazložitev; pravni pouk; obvestilo o sklepu; varstvo podatkov; dostop do informacij in javnosti do dokumentov javnega značaja. Glej: Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev, <http://www.ombudsman.europa.eu/sl/resources/code.faces#/page/1>.

4. Pravno varstvo posameznika zoper evropske upravne akte

Kraj in način ter materialni standardi pravnega varstva posameznikov v zvezi z upravnimi odločitvami organov po pravu EU je odvisen od organa, ki izvaja izvirna ali prenesena pooblastila za upravljanje in s svojimi pravnimi akti vpliva na posameznikov pravni položaj. Mehanizmi in pravna sredstva, ki jih ima posameznik na voljo zoper odločitve upravnih organov, so torej odvisni od tega ali gre za neposredno, deljeno ali pa posredno upravljanje. V nadaljevanju analiziramo oblike pravnega varstva posameznikov v okviru najbolj pogosto uporabljenih načinov upravljanja: pri neposrednem in deljenem upravljanju.

4.1. Pravno varstvo posameznika v primeru neposrednega upravljanja

V primeru neposrednega upravljanja o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih posameznika odloča institucija, agencija, urad ali drug organ EU. Zoper te odločitve ima posameznik načeloma vselej na voljo sodno varstvo. V določenih primerih pa je predviden še predhodni upravni nadzor. Pravo EU sicer pozna tudi institut ombudsmana kot obliko neformalnega varstva pravic posameznikov,¹¹ ki pa ga na tem mestu podrobneje ne obravnavamo, saj se prispevek osredotoča na pravno varstvo: bodisi upravno ali sodno. V okviru prvega velja omeniti 263. člen PDEU, ki določa, da se v aktih o ustanovitvi organov, uradov in agencij Unije lahko določijo posebni pogoji in podrobnosti glede tožb fizičnih ali pravnih oseb zoper akte teh organov, uradov ali agencij, ki imajo zanje pravni učinek. Eden najbolj pomembnih primerov takega akta je Uredba Sveta (ES) št. 58/2003, z dne 19. decembra 2002, ki opredeljuje statut izvajalskih agencij Evropske komisije. Ta uredba zagotavlja pravno podlago za upravni nadzor nad izvajalskimi agencijami (22. člen Uredbe). Vsakdo, ki ga nek sporni akt agencije neposredno in posamično zadeva, lahko v roku enega

¹¹ 2. člen Statuta o evropskem varuhu človekovih pravic tako določa, da varuh človekovih pravic v okviru navedenih pogodb in v njih določenih pogojev pomaga pri odkrivanju nepravilnosti v dejavnostih institucij in organov Skupnosti, z izjemo Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje, ko delujeta v svoji pravosodni funkciji, ter daje priporočila, da bi se tako ravnanje prenehalo. Dejanja drugih organov ali oseb ne morejo biti predmet pritožbe pri varuhu človekovih pravic.

meseca od dneva, ko je izvedel zanj, vloži upravno pritožbo na Evropsko komisijo.¹² Komisija mora pridobiti izjave prizadete stranke in zadevne agencije ter odločiti o upravni pritožbi v roku dveh mesecev od njene vložitve. Če Komisija ne odloči v predpisanem roku, se njen molk šteje kot zavrnitev pritožbe. Odločitev o pritožbi mora biti pisna in obrazložena. Komisija lahko akt agencije potrdi, ali pa odloči, da ga mora delno oz. v celoti spremeniti (22/3. člen Uredbe). Odločitev Komisije je zavezujoča, zato mora izvajalska agencija v primernem roku sprejeti ukrepe, ki so potrebni za njeno izvedbo (22/4. člen Uredbe). V primeru nestrinjanja z odločitvijo Komisije pa ima prizadeti posameznik na voljo še sodno varstvo.

Z vidika sodnega varstva PDEU predvideva dve pravni sredstvi, in sicer ničnostno tožbo ter tožbo zaradi nedelovanja institucije. Ničnostno tožbo na Splošno sodišče lahko vloži vsaka fizična ali pravna oseba zoper akte, ki jih skupaj sprejemata Evropski parlament in Svet; zoper akte Sveta, Komisije in ECB, razen priporočil in mnenj, pa tudi zoper akte Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom za posameznike. Lizbonska pogodba pa po novem tudi izrecno določa, da se ničnostna tožba lahko vloži zoper akte organov, uradov ali agencij EU, ki imajo pravni učinek za tretje sebe, torej za posameznika (263/4. člen PDEU). Te določbe v preteklosti ni bilo, zato je moralo to očitno pravno praznino zapolniti Sodišče EU. Tako je v zadevi *Sogelma* postavilo splošno načelo, da je treba vsak akt organov Skupnosti s pravnimi učinki za tretje osebe podrediti sodnemu nadzoru (Zadeva T-411/06, par. 48). Zapisalo je, da je ne glede na odsotnost izrecne pravne podlage za sodno varstvo v Pogodbi, v skupnosti, ki je utemeljena na pravu, nesprejemljivo, da zoper tovrstne pravne akte ne bi bilo zagotovljenega sodnega varstva.¹³

Ničnostno tožbo je sicer mogoče vložiti iz štirih tožbenih razlogov: nepriстойnosti; bistvene kršitve postopka; kršitve Pogodb ali kateregakoli pravnega pravila, ki se nanaša na njuno uporabo (kršitev materialnega prava EU) ali zaradi zlorabe pooblastil (263/3. člen PDEU). Njena vložitev je časovno omejena. Vložiti jo je mogoče v dveh mesecih od objave akta ali

¹² Komisija lahko tudi na lastno pobudo obravnava vsako drugo dejanje izvajalske agencije (22/2. člen Uredbe).

¹³ Prav tam, par. 36 in 37: »Iz [zadeve *Les Verts*] izhaja splošno načelo, da je treba vsak akt organov Skupnosti s pravnimi učinki za tretje osebe podrediti sodnemu nadzoru. V zgoraj navedeni sodbi *Les Verts*, točka 24, so res navedene le institucije Skupnosti in EAR ni med institucijami, ki so našteje v členu 7 ES. Vendar je položaj organov Skupnosti, ki imajo pooblastila za sprejetje aktov s pravnimi učinki za tretje osebe, enak kot v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba *Les Verts*: v pravni skupnosti ne more biti sprejemljivo, da taki akti niso podrejeni sodnemu nadzoru.«

njegovega uradnega obvestila tožniku, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je tožnik zanj izvedel (263/6. člen PDEU). Po preteku tega roka, pa lahko vsaka stranka v sporu pred Sodiščem, v katerem gre za pravni akt, ki se splošno uporablja in ga je sprejela institucija, organ, urad ali agencija Unije, pred Sodiščem uveljavlja neuporabo tega akta iz razlogov, navedenih v drugem pododstavku 263. člena. Ključno pa je, da mora posameznik za vložitev tožbe izpolnjevati pravni interes.

Posameznik lahko vloži ničnostno tožbo zoper tiste akte: a) ki so nanj naslovljeni; b) zoper druge akte, ki nanj niso naslovljeni, se pa nanj neposredno in posamično nanašajo; c) ter zoper predpise, ki se nanj neposredno, ne pa tudi posamično, nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov (263/4. člen PDEU). Ta zadnja, tretja kategorija pravnih aktov, zoper katere je dovoljeno pravno varstvo posameznikov, je prav tako novost, ki jo je uvedla Lizbonska pogodba. S to spremembo so države članice odgovorile na ostre kritike zlasti s strani akademske stroke, da je posameznikovo pravno varstvo zoper vse tiste pravne akte EU, ki nanje niso neposredno naslovljeni, praktično onemogočeno. Sodišče EU je namreč v zadevi *Plaumann* pogoja »neposrednega« in zlasti »posamičnega« nanašanja pravnega akta na posameznika razlagalo zelo ozko, tako da so posamezniki le stežka izkazali svoj pravni interes.¹⁴ V primeru predpisov EU, ki niso potrebovali izvedbenih ukrepov s strani držav članic, se je tako lahko zgodilo, da je posameznik ostal povsem brez sodnega varstva (Dogan, 2007: 676–679). Čeprav je Splošno sodišče poskušalo doseči spremembo doktrine *Plaumann* in razširiti razumevanje pravnega interesa posameznika za izpodbijanje upravnih predpisov EU, pa Sodišče temu ni bilo naklonjeno in je vztrajalo, da je ta sprememba v pristojnosti gospodaric pogodb, torej držav članic.¹⁵ Lizbonska pogodba, kot rečeno, ponuja odgovor na to problematiko, ki pa je, kot opozarjajo številni avtorji, le deloma zadovoljiv (Dogan, 2008: 676–679).

Druga oblika sodnega varstva je tožba zaradi nedelovanja, ki se jo lahko vloži v primeru molka institucije, agencije, urada ali drugega organa EU (265. člen PDEU). Pravni interes za vložitev tožbe izpolnjujejo posamezniki, na katere omenjene institucije in organi EU niso naslovili dolo-

¹⁴ Zadeva Plaumann 25/62. Zlasti pogoj »posamičnega« zadevanja Sodišče razlaga restriktivno: »odločba zadeva posamično samo, če nanje učinkuje zaradi nekaterih lastnosti, ki so njihova posebnost, ali na podlagi okoliščin, ki jih ločijo od vseh drugih oseb in jih na podlagi tega posamično določajo na podoben način kot tiste, na katere je odločba naslovljena«.

¹⁵ Zadeva C-50/00, Union de Pequenos Agricultores (UPA), [2002] ECR I-6677; Zadeva C-263/02 P, Jago-Quere, [2004] ECR I-3425.

čenega zavezujočega akta. Pogoj za tožbo je, da je bila zadevna institucija pred tem pozvana k ukrepanju. Če institucija kljub pozivu v dveh mesecih ne oblikuje svojega stališča, mora tožnik vložiti tožbo praviloma na Splošnem sodišču v naslednjih dveh mesecih. Statut Sodišča posebej predpisuje, da mora tožnik tožbi priložiti dokazilo z datumom, ko je bila institucija v skladu z navedenima členoma pozvana k ukrepanju (265. člen PDEU).

Sodbe, ki jih izda Sodišče EU, so zavezujoče. Kadar na prvi stopnji odloča Splošno sodišče, se posameznik, ki ni zadovoljen z izdano sodbo, lahko pritoži še na Sodišče. Sodbe slednjega so pravnomočne in nalagajo instituciji, organu, uradu ali agenciji, katere akt je bil razglašen za ničnega ali ki je z opustitvijo ukrepanja kršil Pogodbi, sprejem vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe (266. člen PDEU). Če posamezniku zaradi nezakonitega ravnanja institucije, organa, urada ali agencije EU nastane tudi škoda, pa ima v skladu z 340. členom PDEU na voljo še odškodninsko tožbo proti EU. Vložiti jo mora na Splošno sodišče, in sicer v roku petih let od nastanka kršitve. Ta zastaralni rok se prekine, če se pri Sodišču vloži tožba ali če je oškodovanec pred tem naslovil svojo zahtevo na pristojno institucijo EU. V tem primeru je treba postopek sprožiti v dvomesečnem roku, predvidenem v 263. členu PDEU, ob uporabi drugega odstavka 265. člena, kjer je to primerno.

4.2. Pravno varstvo posameznika v primeru deljenega upravljanja

V primeru deljenega upravljanja gre za to, da upravne pristojnosti EU praviloma izvajajo upravni organi držav članic. Pri tem ti v odsotnosti evropskega upravnega procesnega prava odločajo po nacionalnem upravnem postopku, a na temelju materialnih upravnih predpisov EU. Kot izvajalci upravnih pristojnosti EU so upravni organi držav članic tudi v celoti zavezani z EU Listino temeljnih pravic. Ker v primeru deljenega upravljanja o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih posameznika odločajo nacionalni upravni organi oz. nosilci javnih pooblastil, imajo posamezniki proti njihovim odločitvam na voljo upravno in sodno varstvo v skladu z nacionalnimi procesnimi predpisi. Ti se od države do države sicer razlikujejo, vendar morajo, ko gre za uveljavljanje pravic posameznikov, ki so utemeljene v materialnem pravu EU, ustrezati načeloma ekvivalenčnosti in učinkovitosti.¹⁶ To pomeni, da za uveljavljanje pravic iz prava EU pred nacionalnimi

¹⁶ Vodilni precedens je zadeva 33/76 Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland.

organi ne smejo biti predpisani bolj zahtevni procesni pogoji kot v primeru enakih pravic iz nacionalnega prava (načelo ekvivalenčnosti); ter hkrati ti pogoji, četudi so enaki, ne smejo biti taki, da bi bilo uveljavljanje pravic iz prava EU dejansko onemogočeno (načelo učinkovitosti) (Van Gerven, 2000: 502; Bobek, 2011).

Postopki v zvezi z materialnim upravnim pravom EU se torej v primeru deljenega upravljanja v celoti izvajajo pred nacionalnimi organi. Posameznik, ki meni, da so mu pri tem kršene pravice po pravu EU, lahko uveljavlja upravno in sodno varstvo izključno pred nacionalnimi organi. V primeru deljenega upravljanja posameznik torej nima na voljo pravnega sredstva, s katerim bi se lahko neposredno obrnil na Sodišče EU. Kljub temu pa mu pravo EU daje na voljo vsaj dva posredna mehanizma pravnega nadzora nad nacionalnimi upravnimi organi s strani institucij EU in s tem vsaj posredno zaščito njegovih pravic s strani prava EU. To sta: pritožba Komisiji o domnevni kršitvi prava EU s strani države članice in postopek s predhodnim odločanjem po 267. členu PDEU.

Posameznik se lahko v primeru kršitev svojih pravic s strani nacionalnih organov kadarkoli s pritožbo obrne na Evropsko komisijo.¹⁷ Pritožba na Komisijo ni pravno sredstvo in Komisija na njeni osnovi ni dolžna sprožati nikakršnih postopkov. V skladu z načeli dobrega upravljanja pa je dolžna posamezniku na njegove navedbe v pritožbi vsaj odgovoriti. Kljub temu pa niso redki primeri, še posebej tedaj, ko se na Komisijo v zvezi z istim primerom obrne večje število posameznikov, da Komisija sproži postopek proti državi članici v smislu 258. člena PDEU. V skladu s tem členom Komisija državi članici, najprej v neformalnem postopku, omogoči, da se izreče o domnevnih kršitvah in jih tudi odpravi. Če tega ne stori, postopek preide v formalno fazo, ko Komisija izda obrazloženo mnenje, s katerim državi ponudi še eno priložnost za odpravo domnevne kršitve. Če država ne ravna niti v skladu z obrazloženim mnenjem, Komisija lahko v skladu z 258. členom PDEU na Sodišče vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU. K vložitvi le te lahko, kot rečeno, s pritožbo na Komisijo, prispevajo tudi posamezniki, a le posredno in na neformalen, nezavezujoč način.

Druga oblika posrednega vzvoda v rokah posameznika, s katerim lahko podvrže delovanje nacionalnih organov pri izvajanju upravnih predpisov EU nadzoru s strani Sodišča EU, pa je postopek predhodnega odločanja

¹⁷ Razlaga in obrazec za pritožbo: http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm

po 267. členu PDEU (Avbelj, 2012: 149–195). V skladu s tem postopkom sme vsako nacionalno sodišče, zadnjeinstančno sodišče pa celo mora, povprašati Sodišče o razlagi Pogodb ali pa o razlagi in veljavnosti vseh drugih zavezujočih pravnih aktov EU. Čeprav na prvi pogled ta postopek služi le zagotovitvi enovite uporabe prava EU v vseh državah članicah, pa se je v praksi dejansko sprevrgel v nadzor Sodišča EU nad delovanjem nacionalnih sodišč, kakor tudi nad skladnostjo nacionalnega prava s pravom EU (Weiler, 1991: 2421). Nacionalna sodišča vprašanje o veljavnosti ali pravilni razlagi prava EU namreč v praksi največkrat postavijo, ko naletijo na nacionalni predpis, ki nasprotuje pravu EU. Sodišče EU se pri svojem odgovoru sicer vselej omeji le na razlago ali veljavnost prava EU, saj nacionalnega prava, ker gre za drug pravni red, nikdar ne presoja. Vendar pa njegov odgovor vselej vpliva tudi na nacionalne predpise, ki jih nacionalno sodišče, sledeč načelu primarnosti, v primeru njihovega neskladja s predpisi EU, ne sme uporabiti.

Za učinkovito in dejansko rabo postopka s predhodnim odločanjem, ki služi kot nadzorni mehanizem nad nacionalnimi organi pri izvajanju prava EU, je Sodišče EU razvilo načelo neposrednega učinka. Le-to, kot rečeno, posameznikom omogoča, da se na svoje pravice po pravu EU sklicujejo neposredno pred nacionalnimi organi in jih tako silijo k pravilni uporabi prava EU. Posamezniki so tako tisti, ki pred nacionalnimi sodišči z namenom zavarovanja svojih pravic največkrat predlagajo sprožitev postopka s predhodnim odločanjem. Vendar pa ima postopek s predhodnim odločanjem z vidika varovanja pravic posameznikov vsaj dve slabosti.

Prva je ta, da je namenoma omejen samo na nacionalna sodišča. Nacionalni upravni organi in drugi nosilci javnih pooblastil, ki so sicer dolžni pravilno uporabljati pravo EU in zavrniti uporabo z njim neskladnih nacionalnih predpisov, vključno z ustavo in zakoni, nimajo pravice, četudi so v dvomu glede veljavnosti ali pravilne razlage prava EU, zastaviti predhodnega vprašanja (Avbelj, 2010). To pomeni, da odločijo, kot vedo in znajo, ter prepuščeni sami sebi potencialno ravnaajo tudi v škodo posamezniku. Druga pomanjkljivost z vidika posameznika pa je ta, da tudi ko zadeva iz upravne faze pride na nacionalno sodišče, posameznik nima pravice zahtevati od sodišča, da vloži predlog za predhodno odločanje. Postopek po 267. členu PDEU namreč ni pravno sredstvo stranke in nacionalna sodišča predlogov strank tako niso dolžna upoštevati.¹⁸ Vendarle pa so se z namenom preprečiti prakso izogibanja zastavljanju predhodnih vpra-

¹⁸ Zadeva C-374/05 Brünsteiner GmbH in Hilgert proti BMW, z dne 30. 11. 2006.

šanj s strani nacionalnih sodišč tako na ravni nacionalnega prava kakor tudi prava EU razvili ustrezni korektivni mehanizmi. Sledeč nemškemu in avstrijskemu vzoru, ki štejeta Sodišče EU kot zakonitega sodnika v smislu pravice do sodnega varstva (Grimm, 1997: 229; Marktler, 2008: 294–300), je tako tudi slovensko ustavno sodišče odločilo, da posameznik resda ne more zahtevati od nacionalnega sodišča vložitve predloga za predhodno odločanje, vendar pa mora nacionalno sodišče, ki mu je posameznik tak predlog posredoval, nanj vselej obrazloženo odgovoriti. V nasprotnem primeru gre za arbitrarno ravnanje, ki pomeni kršitev ustavne pravic do sodnega varstva.¹⁹

Na ravni prava EU pa je Sodišče razvilo doktrino *Köbler*, na temelju katere so države članice odškodninsko odgovorne posamezniku, za škodo, ki mu je nastala z nepravilno uporabo prava EU, do katere je prišlo zaradi kršitve predložitvene dolžnosti nacionalnega sodišča.²⁰ Institut odškodninske odgovornosti države članice za kršitev prava EU je razvilo Sodišče EU v zadevi *Francovich* in je odtelej del njegove ustaljene sodne prakse.²¹ V skladu z njo pravo EU vzpostavlja za posameznika novo pravno sredstvo proti državi članici: odškodninsko tožbo, ki jo lahko vloži pred nacionalnimi sodišči. Pravo EU tudi predpisuje materialne pogoje za uspeh te odškodninske tožbe. V skladu z njimi mora biti kršitev prava EU s strani države članice očitna, posamezniku mora nastati škoda in obstajati mora vzročna zveza med nastalo škodo ter škodnim ravnanjem državnega organa. Z vidika krivdne odgovornosti, ki mora biti podana, pa pravo EU to vprašanje prepušča nacionalni procesni avtonomiji, če ta spoštuje prej omenjeni načeli ekvivalenčnosti in učinkovitosti (Avbelj, 2012: 205–235). Praksa sicer kaže, da so odškodninske tožbe proti državi članici pred nacionalnimi sodišči le redko uspešne, kar priča o tem, da je Sodišče EU to

¹⁹ Ustavno sodišče RS, zadeva Up-1056/11: »Sodišče Evropske unije je sodišče v smislu neodvisnega, nepristranskega in z zakonom ustanovljenega sodišča iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Z vključitvijo Sodišča Evropske unije v okviru njegove pristojnosti po 267. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije v domet uporabe prvega odstavka 23. člena Ustave je izpolnjena naloga države, da zagotovi izpolnjevanje obveznosti, ki izvirajo iz tega člena Pogodbe. ... Če se Vrhovno sodišče do vprašanja, ali se pravilna uporaba prava Evropske unije ponuja tako očitno, da ne pušča prostora za noben razumen dvom (*acte clair*) in da zato zadeve ni treba predložiti v predhodnoodločanje Sodišču Evropske unije, ne opredeli, Ustavno sodišče preizkusa z vidika prvega odstavka 23. člena Ustave v tem delu niti ne more opraviti.«

²⁰ Zadeva C-224/01 *Köbler* proti Avstriji, z dne 30. 9. 2003.

²¹ Zadeva C-6/90 in C-9/90 *Andrea Francovich, Danila Bonifaci in drugi* proti Italiji, z dne 19. 11. 1991.

pravno sredstvo bolj kot z namenom krepitev pravnega položaja posameznika razvilo z namenom simbolnega pritiska na nacionalne organe, da spoštujejo pravo EU.

5. Zaključek

Sodišče EU je v zadevi *Les verts* že leta 1984 zapisalo, da je tedanja Evropska gospodarska skupnost skupnost, ki temelji na pravu (Zadeva Les Verts 283/84, par. 23). Srž te opredelitve je v tem, da se niti države članice niti institucije EU ne morejo izogniti nadzoru skladnosti svojih aktov z ustanovnimi Pogodbami prava EU, ki jih Sodišče v ta namen razglasi kar za »temeljno ustavno listino« (Prav tam.). Vse odtlej Sodišče vztraja, da je Pogodba oblikovala »popoln sistem pravnih sredstev in postopkov, ki Sodišču omogočajo nadzor nad zakonitostjo aktov, ki so jih sprejele institucije« (Prav tam.). Kot smo želeli pokazati v tem prispevku, ta trditev Sodišča EU v precejšnji meri ustreza stvarnosti na področju upravnega prava EU v njegovem odnosu do varstva pravic posameznikov. Kljub temu pa ne gre spregledati dejstva, da so tudi na tem področju še mogoče, mestoma pa tudi potrebne, dodatne izboljšave.

Z vidika posameznika je upravno pravo EU izrazito kompleksen sistem. Njegova sestavljena narava posamezniku pogosto predstavlja nepregleden in zapleten labirint najrazličnejših organov, ki o njegovih pravicah, dolžnostih in pravnih interesih iz prava EU odločajo v različnih postopkih na nacionalni, supranacionalni in še drugih ravneh, ki razpolagajo z ustreznimi pooblastili. V teh postopkih, ki niso izključno upravne narave – pomemben delež postopkov proti posameznikom predstavljajo tudi konkurenčno-pravni postopki, ki jih v tem prispevku nismo obravnavali – je položaj posameznika odvisen od dejanskega zagotavljanja upravnoprocesnih kavtel. Te so, kot kažejo izkušnje, daleč najbolj razvite na nacionalni ravni, ki je posamezniku tudi najbližja, najmanj tuja in kjer se pri uveljavljanju svojih pravic tudi počuti najbolj suvereno. Po drugi strani pa je za nacionalno raven neredko značilno, da postopke, v katerih se uveljavljajo materialne pravice iz prava EU, obravnavajo manj naklonjeno kot tiste, kjer gre za uveljavljanje pravic po nacionalnem pravu. V takih primerih ima posameznik dejansko relativno malo možnosti, da s pomočjo prava EU in njegovih institucij doseže spoštovanje prava EU s strani nacionalnih organov. Pritožba Komisiji je neformalne narave; postopek s predhodnim odločanjem je v veliki meri dejansko stvar pripravljenosti, predvsem pa znanja, nacionalnih sodišč; odškodninske tožbe proti državi

članici zaradi nespoštovanja prava EU pa so tako ali tako zgolj simbolna črka na papirju. Hkrati se na supranacionalni ravni, ko ta odloča o posameznikih v upravnih postopkih, upravno-procesne kavtele, predvsem pa kultura upravnega ravnanja, šele razvijajo. Pogosto se še zgodi, da posamezniki prejmejo sklepe izvajalskih agencij, ki niso ne ustrezno obrazloženi ne vsebujejo niti pravnega pouka o pravici do pritožbe.²² Ne samo, da so taki primeri na nacionalni ravni velika redkost, ko se pripetijo na ravni EU se posameznik zaradi oddaljenosti institucij in drugih organov EU znajde še v toliko šibkejšem pravnem položaju, kjer je njegova dejanska zmožnost pravnega varstva njegovih pravic precej zmanjšana. Kadar pa gre za finančno šibkega ter prava neukega posameznika pa je lahko celo praktično izničena.²³

Vse povedano nas torej napeljuje k sklepu, da je treba v praksi izvajanja upravnega prava EU na nacionalni in supranacionalni ravni storiti vse za zmanjšanje razkoraka med pravnim varstvom, ki je posameznikom na voljo formalno, in tistim, ki so ga lahko dejansko deležni v praksi. Obenem pa bilo treba razmisliti tudi o izboljšavi nekaterih formalnih elementov pravnega varstva posameznikov, pri čemer zlasti opozarjamo na nedostopnost postopka predhodnega odločanja nacionalnim upravnim organom ter golo formalni obstoj odškodninske tožbe proti državam članicam v primeru kršitve prava EU. Nenazadnje, tudi problem izrazito ozke razlage pravnega interesa posameznika za vložitev ničnostne tožbe pred Sodiščem EU, kot smo prikazali zgoraj, ostaja kljub spremembam v Lizbonski pogodbi še naprej odprt. Pomembno je, da hitremu razvoju upravnega prava EU v ožjem in širšem smislu, ki smo mu priča zlasti v zadnjih letih, sledijo tako formalni mehanizmi pravnega varstva posameznikov kakor tudi možnost njihovega dejanskega uveljavljanja. Le tako bo Evropska unija zares ustrezala opisu skupnosti, ki je utemeljena na pravu.

Literatura

Avbelj, Matej (2007) *European Constitution-Building Through a Basic Law and Differentiation*. V: Neuwahl, Haack (eds.) *Unresolved Issues of the Constitution for Europe*. Les Editions Themis

²² Primer odločbe izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo, ki je bila v zvezi z Erasmus listino, izdana Fakulteti za državne in evropske študije (dostopna pri avtorju).

²³ To sovпада s tisto kritiko prava EU, ki zatrjuje, da to pod krinko varovanja pravic posameznikov v resnici služi le interesom močnih gospodarskih subjektov.

- Avbelj, Matej (2010) Doktrina Costanzo: vpliv prava EU na položaj in pristojnost upravnih organov v nacionalnem sistemu delitve oblasti. *Pravnik* 65(11/12): 815–836
- Avbelj, Matej (2011a) Sodno pravo EU. GV Založba
- Avbelj, Matej (2011b) Theory of European Union. *European Law Review* 36(6): 818–836
- Avbelj, Matej (2011c) Supremacy or Primacy of EU Law – (Why) Does It Matter. *European Law Journal* 17(6): 744–763
- Avbelj, Matej (2014) The Case of Mr Kadi and the Modern Concept of Law. V: Avbelj, Fontanelli, Martinico (eds.) *Kadi on Trial*. Routledge
- Baquero Cruz, Julio (2008) The Legacy of Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement. *European Law Journal* 14(4): 389–42
- Bobek, Michal (2011) Why There is no »Principle of Procedural Autonomy« of the Member States. V: de Witte, Micklitz (eds.) *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*. Intersentia
- Craig, Paul (2012) *EU Administrative Law*. OUP
- Dougan, Michael (2008) The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds not Hearts. *Common Market Law Review* 45(3): 617–703
- Evropska komisija (2014) http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_sexe_x_age_en.pdf
- Fischer-Lescano, Andreas, Gunther Teubner (2004) Regime-Collision: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law. *Michigan Journal of International Law* 25(4): 999–1046.
- Galetta, Diana-Urania (2010) *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?* Heidelberg: Springer
- Grimm, Dieter (1997) The European Court of Justice and National Courts: German Constitutional Perspective after the Maastricht Decision. *Columbia Law Journal of European Law* vol 3: 229–242.
- Heere P., Wybo (ur.) (2004) *From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System*. The Hague: T. M. C. Asser Press
- Hofmann, Herwig C. H., Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk (2011) *Administrative Law and Policy of the European Union*. OUP
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch, Richard Stewart B. (2005) The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems* 68(15): 15–63
- Kingsbury, Benedict (2009) The »Concept of Law« in Global Administrative Law. *European Journal of International Law* 20(1): 23–57
- Marktler, Tanja (2008) The European Court of Justice as Lawful Judge. *Vienna Online Journal on International Constitutional Law* 2(4): 294–300
- Mendes, Joana (2009) Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. EUI Working Paper 2009/09
- Mendes, Joana (2011) Global Governance as Public Authority: Structures, Contestation, and Normative Change. Jean Monnet Working Paper 13

- Neville Brown, Lionel, John Bell (2003) *French Administrative Law*. Oxford: OUP
- Peters, B. G.; J. Pierre (1998) Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 223–243
- Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) (2013) Contribution to the EU Commission's »Assises de la Justice« conference in Brussels 21–22 November 2013. http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/44.reneual_responseeuadministrativelaw_assisesdejustice-nov2013_en.pdf
- Saurer, Johanes (2009) The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Agencies. *American University International Law Review* 24(3): 429–488
- Senden, Linda (2004) *Soft Law in European Community Law*. Hart Publishing.
- Sodišče EU (2013) Letno poročilo 2012. Luxembourg. http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_en_proof_01.pdf
- Teubner, Gunther (1997) *Altera Pars Audiatur: Law in the Collision of Discourses*. V: Rawlings (ed.) *Law, Society and Economy*. Oxford: OUP
- Trstenjak, Verica, Maja Brkan (2012) *Pravo EU*. GV Založba
- Van Gerven, Walter (2000) Of Rights, Remedies and Procedures. *Common Market Law Review* 37(3): 501–536
- Vatovec, Katarina, et al. (2010) *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba
- Weiler, J. H. H. (1991) The Transformation of Europe. *Yale Law Journal* 100(8): 2403–2483

Pravni viri

- Uredba Sveta (ES) št. 58/2003, 19. 12. 2002
- Uredba EU o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije 966/2012 Ur.l. EU 298/34, 26. 10. 2012
- Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev, <http://www.ombudsman.europa.eu/sl/resources/code.faces#/page/1>

Sodna praksa

- Ustavno sodišče Republike Slovenije, zadeva Up-1056/11
- Sodišče EU, zadeva 25/62 Plaumann
- Sodišče EU, zadeva 33/76 Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v Landwirtschaftskammer für das Saarland

Sodišče EU, zadeva 283/84 Les Verts
Sodišče EU, zadeva C-6/90 in C-9/90 Andrea Francovich, Danila Bonifaci in drugi proti Italiji
Sodišče EU, zadeva C-325/91 Francija proti Komisiji
Sodišče EU, zadeva C-50/00 Union de Pequenos Agricultores (UPA)
Sodišče EU, zadeva C-224/01 Köbler proti Avstriji
Sodišče EU, zadeva C-263/02 Jago-Quere
Sodišče EU, zadeva C-374/05 Brünsteiner GmbH in Hilgert proti BMW
Sodišče EU, zadeva T-411/06 Sogelma

PRAVNO VARSTVO POSAMEZNIKA V UPRAVNEM PRAVU EUROPSKE UNIJE

Povzetek

Prispevek se osredotoča na upravno pravo EU, ki je ena od sodobnih pojavnih oblik upravnega prava in katerega obseg in pomen v zadnjih letih skokovito naraščata. Prispevek uvodoma opredeli, kaj upravno pravo EU sploh je. Temu sledi analiza ustvarjalcev upravnega prava EU, kakor tudi njegovih naslovnikov. V okviru teh je osrednja pozornost namenjena posamezniku. Predstavljeni so različni načini, kako upravno pravo EU vpliva na položaj posameznika in, z druge strani, kako lahko posameznik zavaruje svoje pravice in pravne interese v upravnih postopkih z evropskimi upravnimi organi. Prispevek sklene s kratko oceno pravnega položaja posameznika v upravnem pravu EU in z nekaj predlogi za njegovo izboljšavo.

Ključne besede: upravno pravo EU, modeli upravljanja v EU, pravno varstvo posameznika, upravni in sodni nadzor

LEGAL PROTECTION OF INDIVIDUALS
IN ADMINISTRATIVE LAW OF THE
EUROPEAN UNION

Summary

The article focuses on administrative law of the EU, which is a relatively novel form of administrative law whose scope and relevance has grown exponentially in the past years. The article begins by defining the administrative law of the European Union. Definition is followed by an analysis of its subjects and objects, whereby a special attention is paid to the individuals. The article points to different aspects of the EU administrative law's impact on individuals, including how the latter can protect their legal rights and interests in administrative procedures before EU administrative bodies. The article concludes with a brief assessment of the overall legal status of individuals in administrative law of the EU, supported by several proposals for its improvement in the future.

Key words: EU administrative law, EU models of governance, legal protection of individuals, administrative and judicial control